

"Державна регіональна та муніципальна політика в контексті європейського вибору України"

Виступ Президента України Леоніда Кучми на Всеукраїнських зборах представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості

Шановні учасники зібрання!

Наша зустріч - перша після березневих виборів. Користуючись нагодою, поздоровляю обраних представників територіальних громад. Бажаю їм бути гідними довіри своїх виборців.

Я сподіваюсь, що сьогодні буде відверта та результативна розмова про підвищення якості життя наших співгромадян з допомогою повнішого розкриття потенціалу місцевого самоврядування.

Я ставлю питання саме так, бо все, що ми з вами робимо, повинно підвищувати рівень життя в країні. Якщо влада не спроможна на це, вона не виконує своєї головної функції.

Я не буду в душі доповідей радянських часів перелічувати досягнення, щоб на фоні них згадати про "окремі недоліки". Про досягнення та здобутки України Вам добре відомо. Тому давайте одразу перейдемо до проблем, які заважають створити для українців умови життя, гідні європейської держави.

Ви не гірше од мене знаєте, що з місцевим самоврядуванням у нас не все гаразд. Територіальні громади ще не стали справжніми господарями на своїй території. В їхній розвиток спрямовується недостатньо фінансових та матеріальних засобів. Потребує кардинального оновлення та наближення до європейських стандартів законодавство про місцеве самоврядування. Погано виконуються відповідні закони, укази Президента України, постанови Уряду.

Однак не можна обмежуватись простим переліком проблем. Нам потрібно в сьогоднішній розмові визначити стратегічні орієнтири та конкретні кроки, які дадуть відчутні результати вже через рік-півтора.

Щодо стратегічних орієнтирів - то вони загальновідомі. Це євроінтеграція, розвиток демократії, децентралізація влади та деконцентрація повноважень.

Окремо зупинюсь на питанні євроінтеграції. Дехто сприймає такий стратегічний вибір як стукання жebraка до дверей багатого сусіда. Я категорично проти такого уявлення. Адже євроінтеграція - не самоціль.

Наша мета - досягти в Україні європейського рівня і якості життя. Я хочу, щоб українці жили так, як живуть у Європі. Тож євроінтеграція - це засіб, з допомогою якого ми маємо поступово доганяти Європу.

Сьогодні забезпечити сталий місцевий та регіональний розвиток неможливо без кардинальної зміни вектора державотворення. Настав час перейти від концентрації влади, повноважень та ресурсів у центрі до їх перерозподілу на користь регіонів та територіальних громад.

Тепер про моє бачення сьогоднішнього стану справ місцевого та регіонального розвитку. На мій погляд, картина виглядає так: посередині знаходиться людина, яка мешкає в селі, селищі або місті, а навколо неї різні гілки та рівні влади з'ясовують свої стосунки. Причому, людині від цього, як то кажуть, "ні холодно ні жарко". Криза населених пунктів розвивається.

Мені пояснюють, що місцева влада безправна, що не вистачає законодавчої бази, що міські голови змушені протистояти тиску всіх рівнів виконавчої влади, що комунальна сфера є "державою у державі", одним з останніх островів радянської витратної системи.

Все це так. Але чому, незважаючи на всі ці негаразди, в тих же Славутичі та Ілпичевську динамічно розвивається підприємництво? Чому в маленькій Водолазі дороги такі, що може позаздрити Харків? Як Бровари спромоглися стати лідером за кількістю залучених інвестицій? Чому в Бердянську та Комсомольську мешканці активно співпрацюють з владою - і ці міста на очах розквітають, а навколо все - навпаки? Очевидно, не все визначається загальним станом справ у державі. Дуже багато залежить від конкретного керівника, його ініціативності, самовіддачі.

На жаль, фактів корумпованості влади, "придушення" бізнесу на місцевому рівні значно більше, ніж позитивних прикладів. Щоб боротися з цим злом, потрібно частіше публікувати як позитивні, так і негативні рейтинги міст та регіонів. Тоді свої висновки робитимуть не тільки спеціалісти, а й мешканці цих регіонів. Я обіцяю, що рейтинги будуть максимально об'єктивними, адже робитимуться незалежними структурами з залученням іноземних фахівців та представників міжнародних організацій.

Безумовно, проблем вистачає. Однак я переконаний, що навіть за нинішніх умов місцева влада може бути ефективнішою.

Про що йде мова?

Бюджетні проблеми місцевого самоврядування неможливо розв'язати лише в площині самого бюджету. Ресурсів державного бюджету катастрофічно не вистачає навіть для фінансування загальнодержавних функцій. Тому тільки шляхом перерозподілу коштів ми проблеми не вирішимо. Хоча і це робити потрібно, і мова про це буде йти далі. Необхідно залучати в господарський обіг додаткові ресурси. Це дозволить поповнити місцеві бюджети, зміцнити економічну базу місцевого самоврядування, розкрити потенціал місцевої та громадської ініціативи.

Всім зрозуміло, що один з найпотужніших ресурсів місцевого і регіонального розвитку - розвій підприємництва. Але як він використовується? Ясно, що недостатньо. Або залучення інвестицій? Очевидно, що без приватних коштів про модернізацію виробництва та інженерних мереж можна тільки мріяти.

Взагалі, динамічний розвиток підприємництва та залучення інвестицій повинні стати пріоритетом місцевої та регіональної політики. На державному рівні певні кроки в цих напрямках вже робляться. Ви знаєте, я нещодавно зустрівся з підприємцями і в нас відбулась відверта розмова. За її результатами будуть здійснені заходи щодо поліпшення ділового середовища. Відповідно до Указу Президента розроблена та починає здійснюватись програма розвитку інвестиційної діяльності. Тепер слово за Вами. Адже неможливо забезпечити сприятливе ділове середовище та інвестиційний клімат в масштабі держави без відповідних кроків на місцевому та регіональному рівнях.

Необхідно також негайно створювати повноцінні ринки землі, нерухомості, житла тощо. Важливу роль має відіграти широкомасштабне запровадження іпотечного кредитування. З цього приводу я підписав Указ. Він визначає основні напрями розвитку іпотечного ринку в Україні.

Крім того, треба активніше використовувати можливості приватизації комунального майна.

Серед ресурсів, які поки що задіяні недостатньо - місцева ініціатива, прозорість та відкритість влади, впровадження сучасних управлінських підходів, ефективне використання земельних та майнових ресурсів, досягнень науки, підвищення професіоналізму кадрів. І практично все це повинно робитися на місцевому рівні. Повинно, але, за незначними винятками, майже не робиться.

Ми накопичуємо досвід вирішення проблем місцевого і регіонального розвитку. Але не треба відгороджуватись і від іноземної практики. Приміром, впровадження електронного врядування - це не тільки сучасна технологія. Це нова філософія здійснення влади - відкритої, прозорої влади, яка спирається на постійний двосторонній зв'язок зі своєю громадою.

Цілу низку ініціатив висунули Фонд сприяння місцевому самоврядуванню, Асоціація міст України, інші громадські, наукові та освітні заклади. Вони спрямовані на ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку, вивчення світового досвіду. За браком часу я не зможу перелічити всі досягнення на цьому шляху. Але запевняю - вони мені відомі. Хочу окремо сказати про велику роль та дієвість Всеукраїнських муніципальних слухань. Вони теж запроваджувались як ініціатива муніципальних діячів, а сьогодні вже здобули підтримку Президента, Уряду, Верховної Ради. Слухання привернули увагу зарубіжних муніципальних діячів, представників авторитетних міжнародних організацій, іноземних інвесторів. Вони стали центральною щорічною подією в справі місцевого та регіонального розвитку.

Я завжди підтримував і буду підтримувати такі ініціативи. Але сьогодні очевидно: тільки на громадських засадах, без серйозної державної підтримки ці спроби недостатньо ефективні. Я маю на увазі насамперед розгортання національних освітніх та просвітницьких, наукових та інформаційних програм. До цієї роботи треба залучати фахівців як державних, так і приватних або громадських організацій, іноземних експертів - всіх, хто може зробити свій внесок у цю справу.

Місяць тому я запропонував провести конкурс проектів і програм місцевого і регіонального розвитку. Цю ініціативу підтримали. Сьогодні я пропоную започаткувати низку відкритих конкурсів-тендерів на отримання держзамовлення щодо наукових розробок, підготовки та перепідготовки кадрів, здійснення просвітницьких програм, інформаційної підтримки перетворень в сфері місцевого самоврядування.

В конкурсах візьмуть участь на рівних умовах державні та недержавні заклади освіти, наукові та дослідницькі установи, засоби масової інформації, громадські організації тощо. А визначатиме переможців не держава, а представники місцевого самоврядування.

Завершуючи цю частину виступу, хочу підкреслити - якщо для більш ефективної роботи вам не вистачає досвіду або знань, то Держава буде вам всіляко сприяти. Але, якщо розвиток ваших міст, селищ і сіл буде стримуватися вашими небажанням або байдужістю, то і тут у нас вистачить важелів, щоб наставити вас "на путь істинний".

Тепер про проблеми, які можна вирішити лише на загальнодержавному рівні. Перша з них - це міжбюджетні відносини.

За останні 7-8 років частка місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті країни скоротилася майже вдвічі. Як наслідок - знижуються стандарти якості життя людей, деградує соціально-культурна сфера, мізерною залишається заробітна плата працівників органів місцевого самоврядування та в комунальному секторі економіки. В містах наростає безробіття та бідність. Поглиблюється суперечність між тими завданнями, що покладаються на місцеві органи самоврядування та місцеві органи виконавчої влади і їхніми фінансовими можливостями.

Місцевим бюджетам не під силу забезпечувати пільги, що надаються окремим категоріям населення. Чинне законодавство передбачає надання пільг на загальну суму 23 млрд. гривень. А це дорівнює річному зведеному

обсягу всіх місцевих бюджетів.

Зупинюсь на найбільш болючих проблемах, які не вдалося розв'язати після укладення Бюджетного кодексу.

По-перше. Реформа міжбюджетних відносин поки що завершилася на рівні областей, міст обласного значення та районів. Вона не торкнулася міст районного значення, сіл та селищ. Тим часом вони опинились в ще гіршому становищі, ніж були раніше. Взаємовідносини районних органів влади з органами самоврядування сільського і селищного рівня та міст районного значення залишаються нерегульованими.

Реформування міжбюджетних відносин на рівні "район, сільська та селищна територіальна громада, а також громада міста районного значення" має стати черговим кроком бюджетної реформи. Робити це слід разом з реформуванням адміністративно-територіального устрою та формуванням самодостатніх територіальних громад у сільській місцевості. У результаті змін люди, що проживають у селі, в маленьких містах та містечках зможуть отримувати соціальні послуги, які відповідатимуть стандартам нормального людського життя.

По-друге. Хід реалізації Бюджетного кодексу засвідчив: нам так і не вдалося збалансувати доходи і видатки органів місцевого самоврядування, їхня власна доходна база залишається слабкою. Необхідно як швидше перевести значну частину місцевих бюджетів на засади самофінансування та ліквідувати таке явище, як їх шлучна дотаційність. Ця проблема має розв'язуватись в контексті Податкового кодексу. Має запрацювати податок на нерухомість, повною мірою слід використати потенціал податків на землю та інші ресурси. Потребує вдосконалення практика розподілу прибуткового податку з громадян між місцевими бюджетами.

Третє. Необхідно, щоб органи місцевого самоврядування були зацікавлені нарощувати власну доходну базу та доходну базу державного бюджету України. Для цього потрібно створити систему, за якою б прирости доходної бази не скорочували б обсягів трансфертів, що надаються місцевим бюджетам. Тоді органи місцевого самоврядування будуть думати не лише про власні доходи, а й про доходи державного бюджету.

Наступна серйозна проблема - порушення бюджетних прав місцевого самоврядування з боку органів державної влади. Вона викликає обурення у багатьох керівників органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад. Мова про те, що Верховна Рада та Уряд періодично звільняють окремі організації від плати за землю, надають їм податкові пільги. Як наслідок, органи місцевого самоврядування втрачають значні доходи, які ніхто їм не компенсує. А це неправильно. Місцевим бюджетам необхідно компенсувати втрати, пов'язані з ухваленням державними органами тих чи інших рішень. Слід, не гаячи часу, внести необхідні зміни вже в бюджет наступного року. А завершити реформу міжбюджетних відносин потрібно в 2004 році.

Особливої економічної та соціально-політичної гостроти набули житлово-комунальні проблеми. Країні, як повітря, потрібна житлово-комунальна реформа. Проблеми житлово-комунального сектору сьогодні реально загрожують національній безпеці. Матеріально-технічна база житлово-комунального господарства вкрай зношена. Ми підійшли до межі, за якою - постійні аварії та катастрофи. Свідками багатьох з них ми вже стали. Якщо аварії стануть масовими, то на їх ліквідацію не вистачить ніяких коштів. Я вже не кажу про можливі людські трагедії.

В житлово-комунальному господарстві процвітають монополії, в системі управління панує хаос, нема ясності з формами власності. Не сформована сучасна система утилізації побутових відходів. Більшість сміттєзвалищ екологічно небезпечні.

У стислі строки треба вирішити багато проблем, пов'язаних з комунальною власністю. Визначивши конкретних відповідальних, необхідно завершити правове оформлення інституту комунальної власності і прийняти відповідний закон. Треба завершити роботи по розмежуванню об'єктів державної і комунальної власності. Терміново потрібна методологія розподілу земель державної і комунальної власності. Цю роботу повинен взяти під свій жорсткий контроль Уряд.

Не менш важливим є питання менеджменту на комунальних підприємствах та установах. Тут нерідко процвітає свавілля комунальних чиновників, панує, як сьогодні кажуть, повний "беспредел". Не називаючи імен, наведу лише один приклад.

В одному місті міська влада взялася наводити лад в комунальній сфері, перш за все - у водопостачанні. Міськрада ухвалила рішення про обов'язкову реєстрацію договорів на водопостачання у міськвиконкомі. Мені не треба вам пояснювати, на який опір наштовхнулися місцеві керівники. Але вони встояли. З'ясувалося, що договори були укладені лише з 70 відсотками найпотужніших промислових споживачів. При цьому інші підприємства працювали, споживали воду, але - без договорів.

Ми - не діти, і прекрасно розуміємо, що за цим стоїть. Для впливу на місцеву владу було застосовано суто кримінальні методи. На жаль, у даному випадку владі не вистачило влади, щоб перемогти "комунальну мафію".

Мені також відомо, який опір здійснюється на місцях впровадженню будь-яких лічильників. Чому, також зрозуміло.

Кожний з вас може навести десятки, якщо не сотні, аналогічних прикладів.

Так само до висновку, що з комунальним господарством потрібно негайно розібратися, підштовхують останні київські події навколо тарифів. Можете бути впевнені, що для наведення порядку в цій галузі на загальнодержавному рівні будуть використані всі можливості.

Я підписав Указ про утворення Державного комітету з питань житлово-комунального господарства. Його мета - навести більший порядок у цій сфері та підготувати житлово-комунальну реформу. Але створення Державного

комітету - це лише перший крок на шляху до реформи. Основними її напрямками мають стати: впровадження ринкових відносин між суб'єктами господарювання, демонополізація надання житлово-комунальних послуг та запровадження конкурентних засад у цій сфері, залучення приватного сектору до надання житлово-комунальних послуг, впровадження економічно обгрунтованих тарифів, модернізація матеріально-технічної бази житлово-комунального господарства з використанням кредитних, концесійних, орендних форм. Ще раз нагадаю про проблему залучення приватних інвестицій. А для цього треба радикально змінити економіко-правові відносини та запровадити нові форми управління в житлово-комунальному господарстві.

Наступне. Досі чітко не розмежовано повноваження між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. На практиці це призводить до конкуренції компетенцій, невиправданого втручання органів виконавчої влади у сферу місцевого самоврядування, паралелізму та дублювання при вирішенні конкретних питань розвитку територіальних громад та регіонів. Під час зустрічей міські голови мені часто кажуть, що місцевому самоврядуванню не вистачає повноважень. Моя позиція тут однозначна: треба делегувати органам місцевого самоврядування максимальну кількість повноважень. Але щоб від цього виграла справа, необхідне дотримання двох умов. По-перше, потрібна відповідна фінансова та матеріальна база. По-друге, - спроможність органів місцевого самоврядування ефективно здійснювати більші повноваження.

Окремо хочу зупинитися на проблемах, вирішення яких потребує більш тривалого часу. Однак відкладати їх у "довгий ящик" не можна. На мою думку, термін їх розв'язання варто обмежити строком наступних виборів до місцевих органів влади. За цей час необхідно відпрацювати базові схеми їх вирішення та підготувати відповідну нормативно-правову базу.

Що я маю на увазі? Насамперед проблеми розвитку місцевої політики, реформу адміністративно-територіального устрою та організацію управління на обласному та районному рівнях.

Що стосується місцевої політики. Ми розширюємо демократичні засади при здійсненні влади на всіх рівнях. Так чи інакше ми прийдемо до повного або часткового впровадження пропорційної системи у місцевих виборах. Тому вже сьогодні на місцях має розширюватись громадський діалог щодо ключових питань місцевого і регіонального розвитку. Його активними учасниками мають стати і партії. Принаймні ті з них, що прагнуть відігравати помітну роль у формуванні місцевої політики. Необхідно заздалегідь, до наступних виборів, розробити та прийняти новий закон про місцеві вибори. Він має створити умови для запровадження пропорційних виборів на місцевому рівні та розвести у часі вибори до Верховної Ради і до місцевих органів влади.

Тепер про реформу адміністративно-територіального устрою. Існуючий адміністративно-територіальний поділ України не відповідає новим політичним та соціально-економічним реаліям, гальмує розвиток країни. Зокрема, це стосується зміцнення фінансово-економічної бази місцевого самоврядування, забезпечення рівнодоступності громадян (незалежно від місця їх проживання) до можливостей людського розвитку, зменшення відставання від європейських лідерів.

Сьогодні ми маємо тісно зайнятись цією проблемою. Окрім внутрішніх чинників, це обумовлено і необхідністю запровадження стандартів Євросоюзу.

В Посланні Президента до Верховної Ради України "Європейський вибір" визначено термін проведення адміністративно-територіальної реформи: 2005 - 2010 роки. Таким чином, для підготовки цієї реформи, об'рунтування її змісту та проведення відповідних заходів залишилося тільки 2 - 3 роки.

Першочерговим завданням є формування територіальної основи місцевого самоврядування, чого немає ні в Конституції, ні в чинному законодавстві. Виникає потреба у створенні громади як територіальної одиниці. Саме в її межах жителі населеного пункту чи кількох населених пунктів і будуть здійснювати місцеве самоврядування.

Думаю, що процес формування низової ланки системи адміністративно-територіального устрою можна починати вже сьогодні, не чекаючи прийняття Закону "Про адміністративно-територіальний устрій".

З цього приводу доцільно провести серію експериментів. Вони допоможуть відпрацювати оптимальні критерії створення низових територіальних одиниць. Трансформація системи адміністративно-територіального устрою тісно пов'язана з управлінням розвитком регіонів та населених пунктів.

В останні роки все більше міст України розробляють стратегії свого соціально-економічного розвитку. На жаль, всі ці роботи не узгоджені між собою ні за змістом, ні за термінами виконання. Це призводить до нерационального використання інтелектуальних і фінансових ресурсів. Крім того, території фактично не отримують всебічно об'рунтованих прогнозів свого розвитку.

Наступне. В суспільстві активно дискутується ідея виборності обласних та районних керівників. Я вважаю, що це питання має вирішуватись в комплексі з іншими, а саме: з підвищенням ролі обласних та районних рад, чітким розмежуванням самоврядних функцій на обласному та районному рівнях з функціями місцевих органів виконавчої влади, а також зі створенням другої палати у Верховній Раді.

Тепер замислимося, яку територіальну громаду представляють обласні чи районні ради? За Конституцією ці ради представляють спільні інтереси територіальних громад. Тоді спочатку виникає питання: як краще обирати депутатів обласних та районних рад? А вже потім - чи повинні та як повинні обиратись обласні та районні керівники.

Щодо обласних та районних рад. Вважаю, що настав час для переосмислення їх функцій, а в перспективі - і для створення власних виконавчих органів. Відповідно, це має призвести і до зміни природи та статусу місцевих

державних адміністрацій. Вони більшою мірою будуть виконувати контрольні-наглядові функції, а соціально-економічні питання перейдуть до відання обласних та районних рад. Думаю, така тенденція відповідає європейським стандартам і принципам.

Отже, питань вистачає, і вирішуватись вони повинні в комплексі. Настав час організувати владу на обласному та районному рівнях з врахуванням кращого вітчизняного і світового досвіду.

Повертаючись до початку, хочу сказати - є багато питань, які ви маєте вирішувати, не чекаючи змін на державному рівні. Вони мають бути вирішені оперативно, і тут ми будемо лише допомагати.

Якщо вам не вистачає влади для наведення порядку в комунальній сфері, якщо ви не в змозі самотужки подолати опір "комунальних баронів" - спирайтеся на підтримку Уряду та Президента. Але проблеми повинні вирішуватись. Я ініціюю негайне проведення серії вибіркового комплексних аудиторських перевірок діяльності комунальних підприємств. Треба нарешті розібратися з економікою їх діяльності, запровадити раціональну методику утворення тарифів та забезпечити її реалізацію. Такі кроки обов'язково поліпшать якість та знизять ціни на комунальні послуги.

Взагалі нам потрібно ширше використовувати професійно-громадські експертизи та моніторинг. Вже найближчим часом буде створено цілу низку експертних та моніторингових груп. Це дозволить мати об'єктивну картину того, що робиться на місцях.

Розвитку ініціативи будуть сприяти і конкурси. Якщо ви підтримуєте цю ідею, ми можемо розпочати їх вже найближчим часом.

Наступне. Уряд ухвалив або розробляє декілька програм щодо проблем місцевого і регіонального розвитку. Але я хочу запитати: хто-небудь з вас відчув користь від них? Відповідь мені відома. То кого ж ми дуримо? Так відбувається тому, що ці програми розроблялись і розроблюються ніби-то для вас, але без вас. Я вважаю, потрібно відпрацювати єдину комплексну програму, яка б об'єднала можливості і зусилля місцевих органів влади, Уряду, громадськості, науки, бізнесу. І не треба боятися нових форм, таких як державно-муніципальна програма або державно-громадська програма - аби вони приносили користь. Крім того, така комплексна програма має бути скоординована з іншими національними програмами - наприклад, з програмою розвитку інвестиційної діяльності.

Якщо вам для забезпечення гідного життя в ваших поселеннях не вистачає повноважень, якщо потрібне нове законодавство - давайте гуртом підготуємо внутрішньо узгоджений пакет законодавчих або нормативних актів, - щось на зразок муніципального кодексу. І я, використовуючи своє право законодавчої ініціативи, внесу його на розгляд Верховної Ради. Давайте не намагатися вносити зміни до законів. Як засвідчила практика, вони не працюють. Значно ефективніше ініціювати узгоджені пакети нових законів. Наприклад, закон "Про місцеве самоврядування" потрібно розглядати разом із законом "Про місцеві державні адміністрації". Обов'язкова умова: ці закони мають розроблятися не "за зачиненими дверима" вузькою групою. Адже вона неминуче закладе туди свої інтереси. Проекти законів мають обговорюватись публічно, із залученням громадськості, вітчизняних та іноземних фахівців.

Науково-методичним та координаційним центром всіх цих робіт пропоную визначити Фонд сприяння місцевому самоврядуванню. Він вже найближчим часом буде трансформований відповідно до вимог та завдань наступного етапу місцевого та регіонального розвитку. Фонд залучатиме до роботи всіх зацікавлених осіб та організацій, незалежно від їх статусу та форми власності.

На закінчення хочу Вас запевнити: все, про що ми тут з вами домовимось, одразу ж знайде своє відображення у відповідних указах, розпорядженнях, дорученнях.

Я впевнений: за рік-півтора спільними зусиллями ми спроможні вирішити більшість проблем місцевого і регіонального розвитку.

Президент України Леонід Кучма

Зоря. - 2002. - 17 вересня. - С.1,2.